

## O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE COMO LIMITADOR AO PODER DE TRIBUTAR

*THE PRINCIPLE OF LEGALITY AS A LIMITING TO THE POWER TO TAX*

v. 10, p. 01-05, out. 2021

Submetido em: 16/10/2021  
Aprovado em: 18/10/2021

DOI: 10.51473/rcmos.v10i10.168

*Angela Medeiros Ramos*

### RESUMO

Tratando especificamente sobre a limitação do poder de tributação conferido aos entes federados, o presente trabalho aborda a aplicação do princípio da legalidade no direito tributário. Nesse contexto, tal princípio, instituído expressamente pela Constituição Federal e pelo Código Tributário Nacional, se posiciona como limitador ao exercício da tributação, em razão de que todos os tributos devem ser instituídos mediante a previsão em lei específica sobre o tema.

**Palavras-chave:** Poder de Tributação. Limitador. Princípio da Legalidade.

### ABSTRACT

Dealing specifically with the limitation of the power of taxation conferred on federal entities, this paper addresses the application of the principle of legality in tax law. In this context, this principle, expressly established by the Federal Constitution and the National Tax Code, is positioned as a limiting to the exercise of taxation, because all taxes must be instituted by the provision in a specific law on the subject.

**Keywords:** Power of Taxation. Limiter. Principle of Legality.

## 1 INTRODUÇÃO

Expressamente definidos no texto constitucional, os tributos são prestações cobradas de forma compulsória dos contribuintes por parte do Estado. Entretanto, essa cobrança não se opera de forma absoluta, pois é preciso que sejam observados alguns limites impostos pela própria Constituição Federal, dentre eles, a obrigatória observância do princípio da legalidade (ou reserva legal). O referido princípio estabelece que só será exigível o tributo se sua instituição for expressamente prevista em lei, ou seja, salvo algumas situações tratadas ao longo do presente trabalho, a criação, a majoração e a extinção dos tributos devem estar reguladas por lei editada pelo ente instituidor da cobrança.

No que se refere à metodologia utilizada, inicialmente foram analisados artigos e obras doutrinárias que trataram especificamente sobre os princípios do direito tributário, bem como

o estudo de artigos da Constituição Federal e do Código Tributário Nacional que dispõem sobre o tema, além do exame da jurisprudência pacificada nos Tribunais Superiores.

## **2 O PODER DE TRIBUTAR**

Como se sabe, em razão da sua soberania e com o objetivo de atender ao interesse público, uma das maiores prerrogativas conferidas ao Estado é seu poder de exigir tributos. Nesse sentido, os entes federados precisam arrecadar receitas para executar suas funções. Os tributos são classificados como receitas derivadas, criados por lei, cobrados das pessoas de maneira compulsória, devendo ser pagos em dinheiro.

Todavia, não é absoluta essa prerrogativa conferida à Administração pública em exigir dos particulares essas receitas. O saudoso professor Ricardo Alexandre ressalta que a relação jurídico-tributária, assim como acontece em toda relação jurídica, é pautada pelo direito e, em razão da interferência que o direito de tributar gera sobre o direito de propriedade, o legislador constituinte originário resolveu destacar na própria Constituição Federal de 1988 alguns limites a este poder. (2017, p. 126).

Nesse contexto, temos como exemplos de limites impostos ao exercício da competência tributária previstos na Constituição Federal os princípios e as imunidades, previstos, em sua maioria, em seu artigo 150, compondo o capítulo que regula o Sistema Tributário Nacional.

### **2.1 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE COMO LIMITADOR AO PODER DE TRIBUTAR**

Conforme já exposto, o tributo é uma prestação pecuniária compulsória, obrigando seu pagamento independentemente da vontade do sujeito passivo. Por essa razão, tal prestação deve se enquadrar no trecho previsto no artigo 5º, inciso II da Constituição Federal, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Pela simples análise do artigo acima transcrito tem-se a ideia de que é necessária a previsão em lei apenas no que se refere à criação do tributo. Entretanto, Ricardo Alexandre ressalta que, no que se refere à matéria tributária, o artigo 150, inciso I da Magna Carta proíbe expressamente que os entes federados exijam ou aumentem tributo sem lei que o estabeleça, ou seja, é necessária a previsão legal para o caso de majoração do valor cobrado. Além disso, o

Código Tributário Nacional também traz expressamente a necessidade de que os tributos sejam instituídos por lei, vejamos:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. (BRASIL, 1966).

Cumpra ainda tratar sobre o princípio do paralelismo das formas que, segundo boa parte da doutrina jurídica, é a necessidade de que a revogação ou alteração de um ato se dê pela mesma forma e hierarquia do ato que o originou. Ou seja, aplicando esse instituto ao direito tributário, não só a criação do tributo deve ser mediante previsão em lei, mas também sua respectiva extinção, bem como não apenas sua majoração deve estar legalmente prevista, mas também sua redução. Nesse mesmo sentido, cumpre ainda ressaltar o disposto no artigo 97 do Código Tributário Nacional que estabelece outras matérias sujeitas à reserva de lei:

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I - A instituição de tributos, ou sua extinção;

II - A majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo;

IV - A fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

V - A cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas;

VI - As hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.

§ 1º Equipara-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso.

§ 2º Não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo. (BRASIL, 1966).

Entretanto, conforme o § 2º do artigo acima descrito, não é necessária a disposição em lei para que haja atualização do valor monetário da base de cálculo do tributo, bem como, conforme jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal (STF), também não se sujeita ao princípio da legalidade a fixação do prazo para o respectivo recolhimento:

EMENTA: TRIBUTÁRIO. ICMS. MINAS GERAIS. DECRETOS N.º 30.087/89 E 32.535/91, QUE ANTECIPARAM O DIA DE RECOLHIMENTO DO TRIBUTO E DETERMINARAM A INCIDÊNCIA DE CORREÇÃO MONETÁRIA A PARTIR DE ENTÃO. ALEGADA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA ANTERIORIDADE E DA NÃO-CUMULATIVIDADE. Improcedência da alegação, tendo em vista não se encontrar sob o princípio da legalidade estrita e da anterioridade a fixação do vencimento da obrigação tributária; já se havendo assentado no STF, de outra parte, o entendimento de que a atualização monetária do débito de ICMS vencido não afronta o princípio da não-cumulatividade (RE 172.394). Recurso não

conhecido. (RE 195.218/MG, Rel. Ministro ILMAR GALVÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/05/2002, DJ 02/08/2002).

Ainda no que se refere às exceções ao princípio da legalidade, Ricardo Alexandre ressalta o recente entendimento do STF que admite a relativização da tipicidade fechada com relação às taxas e contribuições parafiscais. Para a Suprema Corte, nesses casos seria possível a estipulação por lei de um teto máximo para o valor do tributo, podendo ser atribuído a ato normativo infralegal a competência para fixar seu real valor, o que se denominou “abertura dos tipos tributários” (tipicidade aberta). Ainda segundo o STF, isso seria possível porque as taxas e as contribuições parafiscais possuem um caráter contraprestacional, estando a instituição responsável pela cobrança mais próxima da realidade tributada. (2017, p. 137 e 138). Nesse sentido, o STF fixou a seguinte tese:

Não viola a legalidade tributária a lei que, prescrevendo o teto, possibilita ao ato normativo infralegal fixar o valor de taxa em proporção razoável com os custos da atuação estatal, valor esse que não pode ser atualizado por ato do próprio conselho de fiscalização em percentual superior aos índices de correção monetária legalmente previstos. [RE 838.284, voto do rel. min. Dias Toffoli, j. 19-10-2016, P, DJE de 22-9-2017].

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, a prerrogativa conferida aos entes federados para instituir e cobrar compulsoriamente de seus administrados os tributos se encontra limitada pelo princípio da reserva legal. Portanto, com exceções de casos especificamente previstos na Constituição Federal e em outros dispositivos infralegais, é necessário que a instituição, majoração e extinção dos tributos se operem via previsão legal específica, instituindo-se, assim, uma das hipóteses de limitação ao poder de tributação.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, R. **Direito Tributário**. Ed. Jus Podivm. 11. ed. 2017.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm). Acesso em: 24 mai. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 24 mai. 2021.

**RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O Saber. ISSN: 2675-9128.**

STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp195.218 MG. Relator: Ministro ILMAR GALVÃO. DJ 02/08/2002. JusBrasil, 2002. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=titulo%3ARE+195.218+MG>. Acesso em: 24 mai. 2021.

STF. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO**: RE838.284 SC. Relator: Ministro DIAS TOFFOLI. DJe22/09/2017. JusBrasil, 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/74105352/processo-n-838284-do-stf>. Acesso em: 24 mai. 2021.